

de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid
Mw. drs. J. Klijnsma
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Directie Strategie en Ontwikkeling

bezoekadres
Kneuterdijk 1
2514 EM Den Haag

correspondentieadres
Postbus 90613
2509 LP Den Haag

t (088) 361 0000
f (088) 361 0022
www.rechtspraak.nl

datum	4 juli 2013
contactpersoon	mw. mr. R.M. Driessen
doorkiesnummer	06-52708082
e-mail	r.driessen@rechtspraak.nl
ons kenmerk	UIT 6942 S&O / RMD
uw kenmerk	2013-0000064952
cc	De Minister van Veiligheid en Justitie
onderwerp	Wetsadvisering concept wetsvoorstel WWB maatregelen 2014

Geachte mevrouw Klijnsma,

Bij brief van 29 mei 2013 met bovengenoemd kenmerk verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de "**Raad**") advies uit te brengen inzake het concept wetsvoorstel WWB maatregelen 2014 (het "**Wetsvoorstel**"). In uw advies meldt u dat vertraging is ontstaan bij de adviesaanvraag aan de Raad. Hierdoor konden de werklastconsequenties van het Wetsvoorstel voor de Rechtspraak niet worden meegenomen bij de behandeling in de MR. Spoedshalve (om verdere vertraging te voorkomen) is door uw Ministerie voorafgaand aan de officiële adviesaanvraag een concept van het wetsvoorstel (versie 2013-04-23) aan de Raad verstrekt. Daarbij is door uw Ministerie gemeld dat die versie geschikt was voor advisering door de Raad. De onderstaande advisering betreft dan ook versie 2013-04-13. Met eventuele aanvullingen en/of wijzigingen in de versie die bij de officiële adviesaanvraag is verstrekt is dan ook geen rekening gehouden.

Het Wetsvoorstel heeft tot doel te voorzien in maatregelen die ervoor moeten zorgen dat de socialezekerheidsregelingen houdbaar en toegankelijk blijven en in maatregelen voor mensen die het niet redden zonder extra steun. Zo worden bijstandsgerechtigden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheden en mogelijkheden en moet stapeling van uitkeringen binnen één huishouden worden voorkomen.

Gehoord de gerechten, adviseert de Raad als volgt.[1]

[1] De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklast van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.



de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Advies

Geüniformeerde maatregel

In het wetsvoorstel wordt een geüniformeerde maatregel ingevoerd, die inhoudt dat de bijstand geheel geweigerd wordt voor een periode van drie maanden. Deze maatregel geldt bij verwijtbaar:

- niet nakomen van de geüniformeerde arbeidsverplichtingen
- niet aantonen dat aan de geüniformeerde arbeidsverplichtingen is voldaan
- zeer ernstige misdragingen jegens uitvoerders
- niet naar vermogen leveren van een tegenprestatie.

In de toelichting is aangegeven dat deze maatregel niet gezien kan worden als een punitieve sanctie. De Raad vraagt zich af of dit standpunt juist is. Het in de toelichting genoemde doel, dat de maatregel een middel is tot gedragsbeïnvloeding en dus een prikkel voor de betrokkene om zijn gedrag bij te stellen, kan evenzeer wijzen op het strafrechtelijk karakter van de maatregel. Volgens de criteria van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is bepalend voor de vraag of een maatregel als bestraffend dient te worden aangemerkt, het karakter van het vergrijp en de aard en zwaarte van de maatregel. Gelet hierop kan naar het oordeel van de Raad aan zowel het opleggen als aan de gevolgen van deze maatregel voor mensen die leven op het bestaansminimum een leedtoevoegend karakter niet worden ontzegd. In dit verband wijst de Raad erop dat destijds bij de invoering van het criterium "jegens het college zeer ernstig misdragen" in de huidige WWB, de wetgever zich achter het standpunt schaarde dat bij het ontbreken van een verband tussen het wangedrag van de betrokkene en de mogelijkheid van het vaststellen van het recht op uitkering er wel sprake zou kunnen zijn van een punitieve sanctie[2]. De Raad wil tevens wijzen op zijn aan uw voorganger gerichte advies over het concept wetsvoorstel Aanscherping handhaving en sanctiebeleid SZW-wetgeving[3], waarin uitgebreid aandacht is besteed aan dit onderwerp. Ook de Raad van State is in zijn nader rapport bij het laatstgenoemde wetsvoorstel uitgebreid ingegaan op de vraag wanneer er sprake is van een punitieve sanctie[4].

De Raad merkt op dat in de toelichting kort wordt stilgestaan bij de situatie dat betrokkene kinderen heeft en de uitkering gedurende drie maanden wordt geweigerd. Op basis van de afstemmingsbepaling kan het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk van de maatregel af zien. De toelichting stelt dat het wel moet gaan om bijzondere omstandigheden. Volgens de toelichting is hiervan in elk geval geen sprake als het de betrokkene ontbreekt aan noodzakelijke middelen om in het bestaan te voorzien. Vast dient te staan dat er sprake is van dringende redenen als gevolg waarvan betrokkene niet in de essentiële noodzakelijke kosten van het bestaan kan voorzien. Daarnaast dient vast te staan dat de situatie verband houdt met de bijzondere omstandigheden van betrokkene en dienen de behoeftige omstandigheden waarin betrokkene verkeert op geen enkele andere wijze te verhelpen te zijn.

---

[2] EK 2003-2004, 28870 en 28960, B, blz. 59.
[3] Brief van 19 oktober 2011, UIT 4182 S&O / RMD, rechtspraak.nl, wetgevingsadvisering nr. 2011/44
[4] TK 2011-2012, 33207, 4, blz. 8 e.v.

De regeling is kennelijk niet bedoeld als een algemene ontsnappingsclausule. De Raad verzoekt u in de toelichting meer aandacht te besteden aan de vraag of de weigering van de uitkering gedurende drie maanden aan een betrokkene met kinderen mogelijk is met het oog op de internationale wetgeving, zoals het EVRM, het IVRK en het ILO.

Tegenprestatie naar vermogen
Het opleggen van een tegenprestatie naar vermogen wordt een verplichting voor gemeenten. Uit de rechtspraktijk blijkt dat het opleggen van een dergelijke tegenprestatie lastig is, gelet op alle voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Gemeenten maken dan ook weinig gebruik van dit instrument en ook de jurisprudentie op dit punt is zeer minimaal.
In het wetsvoorstel wordt aangeknoopt bij het criterium "onbeloonde maatschappelijke nuttige werkzaamheden" die niet mogen leiden tot verdringing van regulier werk of leiden tot het verstoren van de concurrentie op de arbeidsmarkt. De Raad merkt op dat dit een vaag criterium is dat veel discussie en geschillen over de invulling zal opleveren. Het zal enige tijd duren voordat in de jurisprudentie is uitgekristalliseerd hoe dit begrip exact zal moeten worden ingevuld. De Raad adviseert het criterium zodanig aan te passen dat het beter te concretiseren is.
In de toelichting wordt opgemerkt dat een tegenprestatie naar vermogen op basis van Internationale verdragen niet gezien kan worden als *dwangarbeid*. De Raad ziet in dit kader ook graag in de toelichting opgenomen de relatie tussen de tegenprestatie naar vermogen en *verplichte arbeid* in artikel 4 EVRM.

Invoering zoektijd
Voordat een betrokkene aanspraak kan maken op een bijstandsuitkering dient hij eerst alle mogelijkheden tot het verkrijgen van regulier werk uitgeput te hebben. Heeft betrokkene ondanks zijn inspanningen na vier weken geen of onvoldoende lonend werk kunnen vinden, dan kan hij een aanvraag voor een bijstandsuitkering indienen. Deze zoektijd gaat nu ook gelden voor personen ouder dan 27 jaar. Iemand die al een WW uitkering geniet is van deze zoektijd uitgezonderd. De Raad verzoekt u in de toelichting aandacht te besteden aan de vraag hoe met deze zoektijd moet worden omgegaan ten aanzien van personen die in een situatie verkeren dat zij niet in staat zijn te werken, bijvoorbeeld als gevolg van fysieke beperkingen[5].

Werklast

De totale werklastgevolgen voor de Rechtspraak bij invoering van de wet in deze vorm zijn structureel circa € 15,6 miljoen euro per jaar. In onderstaande tekst wordt allereerst uiteengezet wat de gevolgen zijn voor de zaken in eerste aanleg bij de bestuurssectoren van de rechtbanken. Tot slot volgt een passage over de gevolgen voor deze zaken in hoger beroep zijn bij de Centrale Raad van Beroep.

Kostendelersnorm
De rechterlijke beoordeling van zaken over dit soort zaken, bijvoorbeeld de beoordeling van de vraag of sprake is van een gezamenlijke huishouding, is meestal niet eenvoudig. Indicatief voor de zwaarte van

[5] Personen die bijvoorbeeld volledig arbeidsongeschikt zijn, hoogzwanger zijn e.d.



deze zaken is dat ze thans vaak door een meervoudige kamer worden behandeld. Te verwachten valt dat dit evenzeer zal gelden voor de beoordeling of er sprake is van een eenpersoonshuishouden. Daarnaast is de vraag of er sprake is van "meerdere personen die hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning" conflictgevoelig evenals de vraag of er sprake is van een commerciële relatie.
De kostendelersnorm wordt in meerdere sociale verzekeringswetten opgenomen. Het wetsvoorstel voorziet in een stapsgewijze afbouw van uitkeringen. Het beoogde niveau zal dan ook pas in 2019 worden bereikt.

A. Kostendelersnorm in de WWB, IOAW en en IOAZ
De introductie van de kostendelersnorm voor bijstandsgerechtigden zal leiden tot een financiële achteruitgang. Dit leidt tot de conclusie dat er meer beroepszaken zullen volgen. Daarnaast ligt het voor de hand dat als gevolg van de economische crisis het aantal bijstandsgerechtigden (en daarmee de groep personen die mogelijk beroep indient) groeit. Het percentage extra beroepszaken ligt naar verwachting in de eerste jaren na invoering van de wet hoger (5%) om na een paar jaar te normaliseren naar 3%. De reikwijdte is ongeveer 40.000 personen[6]. Dit leidt bij een beroepspercentage 3% extra beroepszaken structureel tot circa **1.200** extra zaken.

B. Kostendelersnorm in de AOW, Anw en TW
Wat betreft het aantal in te stromen zaken wordt in de MvT opgemerkt dat de kostendelersnorm voor de AOW een groep van 58.000 uitkeringsgerechtigden zal raken. Hierbij dient de groep Anw- en TW uitkeringsgerechtigden (ongeveer 12.000 uitkeringsgerechtigden) te worden opgeteld. In totaal komt dat neer op 70.000 uitkeringsgerechtigden.
In de eerste twee jaren wordt het percentage extra beroepen geschat op 5% waarna het weer normaliseert naar 3%. Bij een percentage van 3% op 70.000 gerechtigden komt dat neer op circa **2.100** extra zaken.

C. Inkomensondersteunende maatregelen
De Raad is van mening dat deze wijzigingen in de inkomensondersteunende maatregelen niet voor extra instroom bij de rechtbanken zullen zorgen.

D. Maatregelen
In het wetsvoorstel en in het bijzonder in artikel 18 WWB worden de sancties voor een bijstandsgerechtigde en de verplichtingen die hij heeft aanzienlijk aangescherpt. Sancties leiden snel tot bezwaar en beroep.
Thans kunnen gemeenten via een Maatregelenverordening zelf bepalen in welke situatie een maatregel wordt opgelegd, evenals de hoogte van die maatregel en hoe te handelen in geval van recidive. Capaciteit en inzet van gemeenten ten aanzien van handhaving zijn daarbij van belang. Met de introductie van het nieuwe artikel 18 WWB wordt dwingendrechtelijk voorgeschreven dat de bijstandsuitkering gedurende drie maanden wordt geweigerd in het geval er niet wordt voldaan aan één van de in artikel 18 WWB genoemde verplichtingen. Deze weigering is ingrijpend voor betrokkene,

---
[6] Opgave Ministerie van SZW, mail dhr. Krijtbergen, dd. 30 mei 2013



aangezien deze al op een bestaansminimum leeft. Het nieuwe artikel 18 WWB is daarom ook zeer conflictgevoelig aangezien de belangen voor de betrokkene groot zijn.
De verwachting is dan ook dat het nieuwe artikel 18 WWB voor een toename van ongeveer **1.500** beroepszaken zal zorgen.

E. Arbeids- en re- integratieverplichtingen
Er waren in 2011 circa 300.000 bijstandsgerechtigden. Volgens de toelichting was circa 27% daarvan vrijgesteld van arbeidsverplichtingen (81.000). Niet duidelijk is hoeveel van die personen ook zijn vrijgesteld van re-integratieverplichtingen. Als voor een klein percentage van 25% de re-integratieverplichting weer zal gaan gelden dan kunnen zij daartegen in bezwaar en beroep gaan. Als wederom een klein percentage van 1% in beroep gaat leidt dit tot 81.000 * 25% * 1% = **200** extra zaken.

F. Tegenprestatie naar vermogen
Het opleggen van een tegenprestatie naar vermogen wordt een verplichting voor gemeenten. Uit de rechtspraktijk blijkt dat het opleggen van een dergelijke tegenprestatie lastig is, gelet op alle voorwaarden waaraan moet worden voldaan. Gemeenten maken dan ook weinig gebruik van dit instrument en de jurisprudentie op dit punt is zeer minimaal. Hiervoor is al opgemerkt dat in het wetsvoorstel een vaag criterium wordt opgenomen dat veel discussie en geschillen over de invulling zal leiden. Op basis van deze aannames zal naar verwachting leiden tot circa **200** extra zaken.

G. Invoering zoektijd
Het wetsvoorstel bepaalt dat aan een betrokkene een renteloze lening kan worden verstrekt gedurende de vier weken zoektijd, indien onevenredig bezwarende individuele omstandigheden daartoe nopen en zolang het recht op een (algemene) bijstandsuitkering nog niet is vastgesteld. De verwachting is dat, afhankelijk van het beleid van gemeenten hieromtrent, deze bepaling zal leiden tot extra zaken. Het aantal zal echter beperkt zijn, naar schatting circa **100** voorlopige voorzieningen.

Samenvattend leidt bovenstaande tot het volgende overzicht van zaaksaantallen (structureel) eerste aanleg:

		# zaken	beroepspercentage
A	Kostendelersnorm	1.200	3%
B	Uitkeringsnorm AOW etc	2.100	3%
C	Inkomensondersteunende maatregelen	-	
D	Nieuw artikel 18 WWB (sancties)	1.500	
E	Arbeids- en re-integratieverlichtingen	200	
F	Tegenprestatie naar vermogen	200	
G	Invoering zoektijd	100	
H	Schrijnende situaties	-	+
Totaal	Extra aantal 1e aanleg totaal maatregelen, apart voor Bijstand en AOW	5.300	



de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

Hoger beroep

Zoals uit het bovenstaande blijkt, zal in eerste aanleg het aantal zaken naar verwachting stijgen met circa 5.300 zaken. Het hogerberoepspercentage is op basis van ervaringsgegevens bepaald op 30%[7]. Het aantal extra zaken in hoger beroep bij de CRvB komt daarmee uit op **1.590** zaken.
Verondersteld wordt dat voor maatregelen A en B in jaren 1 en 2 na invoering sprake zal zijn van een grotere procesbereidheid (5% beroep in plaats van de latere 3%). Rekening is gehouden met een gefaseerde invoering van het pakket aan voorgestelde maatregelen en met het feit dat zaken eerste de beroepsfase moeten doorlopen alvorens ze in hoger beroep instromen. De combinatie van deze aannames leidt tot het volgende verwachte effect in zaaksaantallen per jaar voor de Rechtspraak in hoger beroep.

Gevolgen eerste aanleg en hoger beroep (totaal zaaksaantallen):

Gevolgen in aantallen

	2014	2015	2016	2017	2018
Extra eerste aanleg bestuur totaal	750	3.750	5.300	5.300	5.300
Extra hoger beroepen CRvB totaal	0	225	1.125	1.590	1.590

De financiële consequentie van deze extra zaaksinstroom voor de Rechtspraak is:

Totale werklastconsequenties

	2014	2015	2016	2017	2018
Effect hogere aantallen	1.511.298	8.303.750	14.416.145	15.960.486	15.960.486
Effect wijziging gemiddelde zaakzwaarte	-85.661	-379.604	-380.374	-279.727	-279.727
Effect behandeltijd per zaak	0	0	0	0	0
Totale effect wetsvoorstel	1.425.637	7.924.146	14.035.771	15.680.759	15.680.759

Tot slot

Indien na het uitbrengen van dit advies het wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het uiteindelijke Wetsvoorstel, stelt de Raad het op prijs op als hij

[7] Gebaseerd op de periode 2009-2012



de Rechtspraak

Raad voor de rechtspraak

geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,

mr. F.C. Bakker
Waarnemend Voorzitter



de Rechtspraak

Raad voor de
rechtspraak

Bijlage

Wetstechnisch commentaar

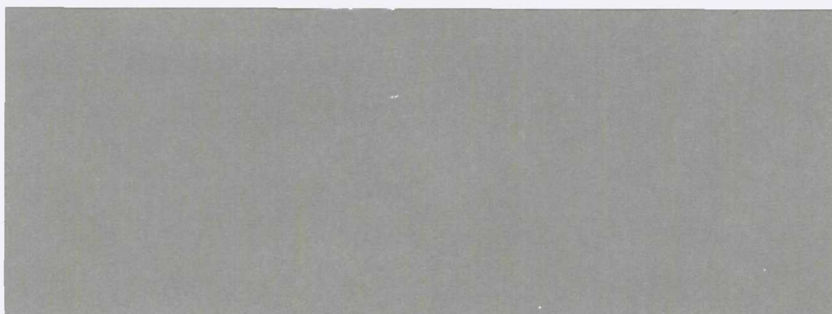
- Artikel 7, lid 1, onderdeel c WWB: na “draagt” ontbreken de woorden “aan personen”.

- Artikel 53a WWB: is met de voorgestelde wijziging van dit artikel rekening gehouden met het wetsvoorstel Verzamelwet SZE 2013?



de Rechtspraak

PostNL
Port Betaald
Port Payé
Pays-Bas



Postbus 90613, 2509 LP Den Haag